

BVGer B-2730/2011 vom 22. Mai 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2730_2011

FR: TAF B-2730/2011 du 22 mai 2012

IT: TAF B-2730/2011 del 22 maggio 2012

Regeste

Direktzahlungen und Ökobeiträge

Erwägungen

E. 1

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen.

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschwerdeentscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission des Kantons Aargau vom 31. März 2011. Dabei handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) und um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (vgl. § 41 Abs. 3 des Gesetzes über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft vom 11. November 1980 [Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts, SAR 910.100]). Gegenstand der Beschwerde ist einerseits die der Beschwerdeführerin auferlegte Sanktion von Fr. 10'000.- wegen Nichterfüllung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes sowie andererseits die ihr auferlegte Gebühr von Fr. 200.- für Mehraufwand bei der Gesuchsbearbeitung. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] sieht vor, dass gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Die der Beschwerdeführerin auferlegte Sanktion von Fr. 10'000.- wegen Nichterfüllung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung dieses Beschwerdebegehrens zuständig ist. Die der Beschwerdeführerin von der Erstinstanz auferlegte Gebühr von Fr. 200.- für Mehraufwand bei der Gesuchsbearbeitung dagegen stützt sich nicht auf eine bundesrechtliche, sondern auf eine kantonalgeseztliche Grundlage (vgl. § 1 Abs. 1 Bst. e des aargauischen Dekrets über die durch den Staat zu beziehenden Gebühren vom 23. November 1977 [SAR 661.110]). Gegen diesen Teil des vorinstanzlichen Beschwerdeentscheids ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht daher nicht zulässig, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat als Verfügungsadressatin ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

E. 1.3

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten, soweit sie die der Beschwerdeführerin auferlegte Sanktion von Fr. 10'000.- wegen Nichterfüllung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes zum Gegenstand hat.

E. 2

Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen ergänzt, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Gestützt auf diese Delegationsnorm regelt das Landwirtschaftsgesetz die Direktzahlungen. Es sieht vor, dass Bewirtschaftern von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises allgemeine Direktzahlungen und Ökobeiträge ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 70 Abs. 1 LwG). Die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ist Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen (vgl. Art. 70 Abs. 4 LwG). Der Bundesrat ist befugt, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz zu erlassen, wo dieses die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 177 Abs. 1 LwG). Bewirtschafter oder Bewirtschafterinnen, welche Direktzahlungen beantragen, müssen der kantonalen Behörde den Nachweis erbringen, dass sie den gesamten Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 16 Abs. 1 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 [DZV, SR 910.13]). Die Direktzahlungsverordnung enthält nähere Vorschriften über die Kürzung oder die Verweigerung von Direktzahlungen. Die Kantone dürfen die Beiträge gemäss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) unter anderem dann kürzen oder verweigern, wenn der Gesuchsteller landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält (Art. 70 Abs. 1 Bst. e DZV). Die Nichteinhaltung von Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes muss mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt werden (Art. 70 Abs. 2 DZV). Bei vorsätzlicher oder wiederholter Verletzung von Vorschriften können die Kantone die Gewährung von Beiträgen bis höchstens fünf Jahre verweigern (Art. 70 Abs. 3 DZV). Die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz hat die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie erlassen, um in den Kantonen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis bei der Kürzung der Direktzahlungen gemäss der Direktzahlungsverordnung sicherzustellen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5283/2010 vom 21. Juni 2011 E. 4.4). Sie bildet als sog. Verwaltungsverordnung eine allgemeine Dienstanweisungen generell-abstrakter Natur (vgl.

Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 123 ff.). Die so genannten Verwaltungsverordnungen enthalten in erster Linie Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.3 m.H.). Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie unterscheidet - je nach Vorgeschichte und Wirkung der Widerhandlung - zwischen erstmaligen Verstössen ohne Dauerwirkung, erstmaligen Verstössen, deren Wirkung andauert, oder wiederholten Verstössen, d.h. Widerhandlungen von Bewirtschaftern oder Bewirtschafterinnen gegen die gleichen landwirtschaftsrelevanten Bestimmungen innerhalb von 3 Jahren. Innerhalb jeder Kategorie wird zudem zwischen fahrlässigen Verstössen (1), eventualvorsätzlichen Verstössen (2) und vorsätzlichen Verstössen (3) unterschieden. Daraus ergeben sich insgesamt neun Kategorien, innerhalb welcher die Direktzahlungen (allgemeine Direktzahlungen, Öko- und Ethobeiträge) prozentual gekürzt werden können (vgl. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Bst. A Ziff. 5). Bei erstmaligen und vorsätzlichen Verstössen mit Dauerwirkung ist eine prozentuale Kürzung der Direktzahlungen von 50%, höchstens aber von Fr. 10'000.- vorgesehen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Bst. A. Ziff. 5).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt, die Erstinstanz habe zu Unrecht einen Abzug von Fr. 10'000.- wegen Nichterfüllung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes vorgenommen. In diesem Zusammenhang rügt sie vorab eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung und -würdigung durch die Vorinstanzen. Demgegenüber macht die Vorinstanz geltend, die Verfügung der Erstinstanz vom 3. Dezember 2007, in der diese einen Verstoß der Beschwerdeführerin gegen das Gewässerschutzgesetz festgestellt hat, sei in Rechtskraft erwachsen, nachdem der Regierungsrat mit Beschwerdeentscheid vom 11. Juni 2008 die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen diese Verfügung abgewiesen habe und dieser Beschwerdeentscheid seinerseits nicht innert Frist angefochten worden sei. Demnach stehe rechtskräftig fest, dass die Beschwerdeführerin gegen das Gewässerschutzgesetz verstossen habe. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und macht geltend, die Vorinstanzen seien zu Unrecht davon ausgegangen, der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats sei in Rechtskraft erwachsen, denn sie habe den Nachweis erbracht, dass sie diesen Entscheid mit Postaufgabe vom 7. Juli 2008 angefochten habe.

E. 3.1

Die Frage, ob die Beschwerdeführerin gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 11. Juni 2008 fristgerecht Beschwerde erhoben hat oder nicht, war Gegenstand des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau (Verwaltungsgericht) vom 19. August 2010 und in der Folge des Urteils des Bundesgerichts vom 16. Dezember 2010. Nachdem das Bundesgericht in diesem Urteil die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts abgewiesen hat, ist letztinstanzlich entschieden, dass der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats und die durch diesen Entscheid bestätigte Feststellungsverfügung der Erstinstanz vom 3. Dezember 2007 in Rechtskraft erwachsen sind.

E. 3.2

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Erstinstanz werfe ihr zu Unrecht vor, sie habe durch die Nichtbedeckung ihres Mistzwischenlagers und durch die Überschreitung der maximal tolerierten Lagerdauer an derselben Stelle im Jahr 2007 gegen die Gewässerschutzbestimmungen verstossen, ist daher auf die diesbezüglichen Vorbringen der

Beschwerdeführerin nicht weiter einzugehen, da diese Frage bereits rechtskräftig entschieden ist.

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, das Sanktionsschema (d.h. die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) sei erst ab dem Beitragsjahr 2009 gültig und daher auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Der hier zu beurteilende Sachverhalt bezieht sich auf Direktzahlungen für das Jahr 2008, womit die damals geltenden Rechtssätze anwendbar sind (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4195/2009 vom 18. Oktober 2010 E. 3). Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie vom 27. Januar 2005 wurde am 12. September 2008 geändert, wobei diese Änderungen erstmals für das Beitragsjahr 2009 Geltung hatten. Vorliegend verfügte die Erstinstanz indessen korrekterweise gestützt auf die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie in der Fassung vom 27. Januar 2005. Der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach die Erstinstanz ihre Verfügung vom 6. April 2009 gestützt auf noch nicht anwendbares Recht erlassen habe, erweist sich demnach als unbegründet.

E. 5

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Erstinstanz habe zu Unrecht einen vorsätzlichen Verstoß mit Dauerwirkung angenommen. Das Aussprechen einer Sanktion gemäss Art. 70 ff. GschG setze eine konkrete Gefahr einer Gewässerverunreinigung oder -gefährdung und einen diesbezüglichen Vorsatz voraus. Da kein Saftabfluss vorhanden gewesen sei, habe auch keine derartige konkrete Gefahr bestanden. Auch der Vorsatz einer Gewässerverunreinigung oder -gefährdung sei unter keinem Aspekt vorhanden gewesen. Im Gegenteil habe sie ein geeignetes Grundstück ausgewählt, weshalb höchstens ein fahrlässiger Verstoß angenommen werden dürfe. Hinzu komme, dass bezüglich der Feststellungsverfügung vom 6. April 2009 Verjährung eingetreten sei, denn gemäss Art. 71 Abs. 1 und 4 GschG verjähre eine Übertretung in einem Jahr, die Strafe für die Übertretung in zwei Jahren.

E. 5.1

Bei dem von der Erstinstanz mit Verfügung vom 6. April 2009 der Beschwerdeführerin auferlegten Abzug handelt es sich nicht um eine Busse gemäss aArt. 71 Abs. 1 Bst. b GSchG, sondern um eine Kürzung der Direktzahlungen infolge einer Nichterfüllung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. e DZV i.V.m. Art. 70 Abs. 4 LwG). Die Frage, ob die Voraussetzungen für das Aussprechen einer Sanktion gestützt auf aArt. 71 Abs. 1 Bst. b GSchG erfüllt waren bzw. ob nach den bis zum 31. Juli 2010 geltenden Verjährungsbestimmungen in aArt. 71 Abs. 4 GSchG die Bussenverfügung bereits verjährt gewesen wäre, ist daher irrelevant.

E. 5.2

Wie die Erstinstanz zu Recht anmerkt, war die Beschwerdeführerin bereits mit Schreiben vom 12. Januar 2007 ausdrücklich auf die Unzulässigkeit ihrer nicht abgedeckten Mistzwischenlagerung im Jahr 2006 sowie auf die möglichen Konsequenzen hingewiesen worden. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, Kenntnis vom Schreiben der Erstinstanz vom 12. Januar 2007 gehabt zu haben. Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Erstinstanz die erneute Anlegung eines ungedeckten Mistzwischenlagers im Jahr 2007 als eine vorsätzliche Widerhandlung gegen die massgeblichen Bestimmungen beurteilt hat.

E. 6

Sodann kritisiert die Beschwerdeführerin, mangels Dauerwirkung hätte die Sanktion höchstens Fr. 1'000.- betragen dürfen. Sie habe den Mist am 22. September 2007 aus den Laufställen gebracht. Die zulässige Maximaldauer eines Mistzwischenlagers von acht Wochen sei damit nicht überschritten gewesen.

E. 6.1

Die Frage, ob die Beschwerdeführerin mit ihrem Mistzwischenlager die zulässige Maximaldauer überschritten hat oder nicht, ist Gegenstand des Dispositivs der Feststellungsverfügung der Erstinstanz vom 3. Dezember 2007 und damit rechtskräftig entschieden.

E. 6.2

Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie vom 27. Januar 2005 umschreibt als erstmaligen Verstoss mit Dauerwirkung solche Verstösse, deren Handlung oder Unterlassung sich über eine mehrere Tage, Wochen oder Monate umfassende Zeitspanne erstreckt. Die Richtlinie erwähnt in diesem Zusammenhang als Beispiel für einen erstmaligen Verstoss mit Dauerwirkung explizit den "unbefestigten Mistlagerplatz" (vgl. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, Bst. A Ziff. 5, S. 4). Da ein Verstoss bereits anzunehmen ist, wenn eine Unterlassung mehrere Tage andauert, die Beschwerdeführerin im konkreten Fall das Mistzwischenlager aber während beinahe 10 Wochen ohne Abdeckung gelassen hatte, ist der Tatbestand eines Verstosses mit Dauerwirkung offensichtlich erfüllt.

E. 6.3

Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie sieht im Falle von erstmaligen vorsätzlichen Verstössen mit Dauerwirkung prozentuale Kürzungen der Direktzahlungen von 50%, mindestens aber Fr. 200.- und höchstens Fr. 10'000.- vor. Darüber, wie die Kürzung zu bemessen bzw. wie welcher Verstoss zu gewichten ist, ist der Entscheid ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen kantonalen Behörde gestellt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5182/2010 vom 26. April 2011 E. 5.6). Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie Unangemessenheit gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist indessen unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Wie die Vorinstanz ausführte, ergäbe eine Kürzung der Direktzahlungen um 50% eine Sanktion von Fr. 17'440.- (vgl. Abrechnung Direktzahlungen 2008), womit der maximale Betrag von Fr. 10'000.- betreffend dieses Sanktionstatbestandes überschritten würde. Der von der Erstinstanz verfügte Abzug von Fr. 10'000.- entspricht daher den Vorgaben der Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie und ist daher nicht zu beanstanden.

E. 7

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der unterliegenden Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom

21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt und mit dem am 14. Juni 2011 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

E. 9

Eine Parteientschädigung ist bei diesem Verfahrensausgang nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.